

Gullivers probleem

Essay over de toekomst van de politiek

Essays voor morgen

Forum 21

Luc Huyse

Gullivers probleem

Essay over de toekomst van de politiek

Essays voor morgen

Forum 21

Uitgeverij Van Halewyck

© Luc Huyse & Uitgeverij Van Halewyck

Diestsesteenweg 71a - 3010 Leuven

www.vanhalewyck.be

Vormgeving: Dooreman

Zetwerk: Griffio, Gent

Druk: Imschoot, Gent

Vertegenwoordiging voor Nederland: Mets & Schilt, Amsterdam

Uitlevering: Centraal Depot bij Centraal Boekhuis, Culemborg

NUR

ISBN 90 5617

D/2002/7104/

In het kader van het project Kleurrijk Vlaanderen zijn zes Visiegroepen aan het werk gezet. Zij hebben reeds hun eerste rapporten voorgesteld, met daarin een lange termijnvisie op zeer uiteenlopende beleidsterreinen. Onderwijs, werkgelegenheid, ondernemen, cultuur zijn er enkele van. Wat ontbreekt in deze rapporten zijn stellingen over hoe morgen en overmorgen de politieke aanpak van de aangegeven uitdagingen en strategische doelstellingen zal kunnen/moeten verlopen. Er rijzen in dat verband nogal wat vragen. Wat zijn de machtsgroepen die in de toekomst de productie van politieke beslissingen zullen dragen? Met welke instrumenten zal het politieke werk (moeten) gebeuren? Welke rol is daarbij weggelegd voor regio's zoals Vlaanderen? Welke maatschappelijke tegenstellingen zullen de strategische doelstellingen schragen?

Dit eerste essay wil deze problematiek verfijnen en hier en daar een antwoord suggereren, in het volle besef dat voorspellen, zeker in de politiek, vandaag meer dan ooit een hachelijke onderneming is.

VOORAF

OVER VOORSPELLEN

‘In het jaar 2000 zal Rupelmonde helemaal blank staan. Het moet wel, want door de opwarming van de aarde zal het peil van de Schelde gevoelig gestegen zijn.’ Dat is een van de voorspellingen die in 1988 waren ingeblikt voor het in het jaar 2000 uitgezonden Radio 1-programma ‘Nostra...wie?’. Veertien jaar geleden vond de openbare omroep vierenzeventig experts bereid om even madame Soleil te spelen. Het heeft vele luisteraars plezierige radiomomenten bezorgd. Want de wihelaars van dienst bleken zich nogal opvallend vaak vergist te hebben. Zij voorspelden het einde van het moslimfundamentalisme, de echtscheiding tussen Vlaanderen en Wallonië, de komst van een aids-vaccin, volledig stemrecht voor migranten, de bewoonbaarheid van Mars. Bedenkelijker nog was de afwezigheid van enig vooruitzicht op wat vermoedelijk de meest spectaculaire ontwikkelingen van de jaren negentig zijn geweest. In België: dat het Vlaams Blok nu even groot is als de SP, dat er paarsgroene regeringen aan het bewind zijn, dat justitie sinds de nazomer van 1996 voor de lui in de Wetstraat een van de belangrijkste aandachtspunten is, dat de populariteit van het vorstenhuis spectaculair gegroeid is. In de wereld *at large*: dat de Muur en het communisme gevallen zijn, dat er een oorlog zou woeden in Europa, dat

het debiet van de migratiestromen vertienvoudigd is, dat de economie met een ontzaglijke snelheid mondiaal geworden zou zijn, dat internet honderden miljoenen mensen met elkaar zou verbinden.

Maatschappelijke blindheid heeft vele oorzaken. Een ervan is de neiging om wat al enkele decennia in onze omgeving aanwezig is als voor de eeuwigheid bestemd te zien: Sabena, nationale grenzen, de Sovjet-Unie. Maar alles in een samenleving is menselijk maakwerk en dus sterfelijk. Merkw aardiger is nog dat een of andere instelling aan een slepende ziekte kan lijden zonder dat we het in de gaten hebben. De communistische staten waren al een tijdje reuzen op lemen voeten, maar dat gegeven bleef blijkbaar buiten onze waarneming.

Dat en nog vele andere factoren zorgen ervoor dat voorstellen zo moeilijk is:

1. Niet dat de wereld verandert is het probleem. Het is de *snelheid* waarmee dat gebeurt, die de voorspellers parten speelt. Of beter: het zijn de onvoorziene wijzigingen in het tempo waaraan die veranderingen optreden. Justitie: vijftigendertig jaar lang het weeskind in het Belgische huishouden en halverwege 1996 in één ruk naar de top van de politieke agenda. Regeringen: voor een paarse coalitie leek het tot voor kort, zeker in Vlaanderen, veel te vroeg. En dan, onmiddellijk na de verkiezingen op die dertiende juni in 1999, kon het plots wel. Maar de beste demonstratie blijft de verkruiemeling van het Oostblok. Enkele maanden

volstonden om een bouwwerk dat uit schokbestendig beton leek opgetrokken, te laten ineensinken.

2. Komt daarbij dat in een land als het onze ontwikkelingen geketend liggen aan ontelbaar veel blokkeringen. Slechts als een of andere ramp de remkabels los doet schieten komt er brutaal beweging in de sociale machinerie. Dat hebben de ontsnapping van Dutroux en het gif in het veevoeder overduidelijk aangetoond. Als ontstekingsmechanismen konden ze tellen. Maar kenmerkend voor *accidenten* van die aard is nu juist dat ze totaal onverwacht komen opzetten en dus in wezen onvoorspelbaar zijn.

3. België is een land dat decennialang gekenmerkt is geweest door verzuiling, door die verkaveling van ons maatschappelijk en politieke landschap in drie grote werelden: de christelijke, de socialistische en de liberale. Dat is weg, althans grotendeels weg. In de plaats is *versplintering* gekomen, vooral door de feitelijke ontzuiling van het verenigingsleven. De overheid kan veel minder dan vroeger zaken doen met enkele grote overkoepelende organisaties, met betrouwbare en gedisciplineerde gesprekspartners die hun basis onder controle hebben. Nee, nu wordt de overheid vaker geconfronteerd met nieuwsoortige organisaties die zich vaak slechts op deelbelang richten en een vluchtig, adhoc karakter hebben: een vakbond van piloten, omwonenden van een vliegveld met luidruchtige nachtvluchten, bureaus van een (gepland) opvangcentrum voor asielzoekers.

Dat is de toekomst: dat men steeds meer te doen zal hebben met een mozaïek van organisaties waarvan je niet weet wie de gemandateerden zijn, waar je te doen krijgt met mensen die niet getraind zijn in de compromisvorming, die de draaiboeken waarop de Belgische politiek zolang heeft gesteund, niet kennen.

4. *Individualisering*, een gegeven van de laatste veertig jaar, is een derde factor. De maatschappelijke omgeving werkt voor elke mens in principe als een planbureau. Sociale herkomst, geslacht, de buurt waarin men opgroeit trekken de paden waarlangs wij onze stappen zetten. Op ieder moment ligt een script met opgelegde gedragspatronen klaar. Zo is het altijd en voor iedereen geweest. Daar is nu enige verandering in gekomen. Vertrouwde standaardscenario's voor het gedrag nemen af in kracht. Parallel daaraan groeien de mogelijkheden voor het individu om een levensloop te ontwikkelen die nauwer aansluit bij zijn particuliere visies, wensen en verlangens, een evolutie die met de term 'individualisering' is bedacht. Die erosie van uniforme gedragsregels laat ook het politiek systeem niet ongemoeid. Wat uit de stembus komt, is veel minder voorspelbaar dan vroeger, precies omdat er vaker gependeld wordt tussen twee of drie partijen en omdat er soms op het allerlaatste moment een keuze gemaakt wordt. Het gebeurt bovendien meer en meer dat de kiezers een cryptogram, een nauwelijks interpreteerbaar signaal, afleveren. Individualisering zet ook het overheidsapparaat onder

druk. Velen willen zo weinig mogelijk inmenging bij de planning van hun levensloop. Zij vragen daarom van de staat onthechting: minder regels en regeltjes, minder opgelegde gedragsmodellen. Tegelijkertijd verwachten de mensen voorzieningen die op hun individuele maat gesneden zijn. Dat schept problemen. Bij de toewijzing van vergoedingen en voorzieningen zijn standaardcategorieën als 'dé ouderen', 'dé gezinshoofden', 'dé gehuwde vrouwen' altijd uitermate belangrijk geweest. Hun gebruiksgemak was groot: zij lieten toe op een als rechtvaardig en als handig ervaren wijze de vruchten van de verzorgingsstaat te verdelen. Maar die noties verliezen geleidelijk hun inhoud en betekenis. Individualisering brengt talloze schakeringen aan in wat totnogtoe als min of meer homogene groepen van burgers werd beschouwd. Op welke leeftijd behoort men tot 'de ouderen'? Wie is er 'gezinshoofd' of 'kostwinner' en wie niet? Omdat individuen en koppels persoonlijke keuzes kunnen maken, wijzigen zij voortdurend de parameters waarmee het sociaal beleid werkt. Maar vele voorzieningen van de verzorgingsstaat draaien nog op de veronderstelling dat mensen in hun leven normale, voorspelbare routes volgen: studeren, werken, huwen, kinderen krijgen, enzovoort. Onvoorspelbaarheid is als een vervelend virus in de software van het politiek bestel geslopen. Dat maakt het zo moeilijk om precies vast te leggen in welke richting de samenleving evolueert.

5. Ook de huidige gang van de *technologie* schept onvoor-

spelbare situaties. Technologisch onderzoek heeft een aparte dynamiek, die deels leunt op de competitie tussen labo's en onderzoekers, deels op de kick die het overschrijden van kennisgrenzen veroorzaakt en ook, uiteraard, op de winsten die patenten meebrengen. Die dynamiek houdt in dat de samenleving voortdurend met voldongen feiten geconfronteerd wordt. Het is slechts nadat een technologische sprong is gemaakt en de sociale effecten zichtbaar worden, dat beroepspolitici en bevolking in de discussie betrokken worden. De risico's van *vandaag*, aldus de Duitse socioloog Ulrich Beck, rusten op investeringsbeslissingen van *gisteren* en op technologische innovaties van *eergisteren*. In het beste geval zullen de tegenmaatregelen *morgen* genomen worden en misschien *overmorgen* effect hebben. Anders geformuleerd: de richting van het onderzoek en de ontginning van de resultaten zijn niet vooraf te bepalen door regeringen en parlementen, noch door de publieke opinie, de ethiek of de moraal.

6. Maar de grootste hinderpaal ligt elders: in de metamorfose die de politiek zelf ondergaat. Meer uitleg daarover is in de volgende bladzijden te vinden.

I.

MUTATIES IN EN ROND DE POLITIEK

De architectuur van de politiek is het product van continue aanpassingen. Maar nu en dan (in de periodes 1880-1920; 1935-1950; 1985-...) treedt er nood aan echte vernieuwbouw op. Dat is het gevolg van diepgaande ontwikkelingen in de omgeving van het politiek systeem. In zo'n fase ziet men hoe politieke instellingen hun vaste vorm verliezen, als het ware vloeibaar worden, om dan geleidelijk opnieuw te stollen. Ook vandaag is iets dergelijks aan de gang. De context waarin de politiek opereert dwingt ook nu tot drastische ingrepen. De individualisering, hierboven besproken, is er een van. Daarnaast zijn er de technologische revoluties, zoals de micro-elektronica. Maar er is vooral de immense schaalvergroting in de economie.

De nood aan ingrijpende renovatie laat zich vooral voelen aan het dalend prestatievermogen van wat nu aan politieke machinerie aanwezig is. Uitdagingen zoals de illegale migratiestromen, de grensoverschrijdende criminaliteit, de opwarming van de aarde, het internationale terrorisme, de armoede in het Zuiden lijken wel onoplosbaar, zeker op korte termijn. Dat onvermogen leidt op zijn beurt tot een meervoudige crisis in alle politieke stelsels, ook in de democratie. Symptomen daarvan zijn:

- Het vertrouwen in de beroepspolitici en in de spelregels van de politiek neemt af.
- Bestaande afspraken tussen parlement, regering en rechterlijke macht (de trias politica) verliezen hun kracht. Felle territoriumtwisten zijn het gevolg.
- De politieke agenda is vaker beïnvloed door onverwachte accidenten. Een stembusgang kan door een ongeval een totaal onvermoede wending nemen.
- Nieuwe groepen, zoals de audiovisuele media en hun bemanning, breken de politiek binnen.

In zekere zin is de toekomst al begonnen, is de vernieuwbouw reeds aan de gang. Dit essay is een poging om de contouren van dat nieuwe te verkennen. Toch is deze bundel meer een oefening in giskunde dan een op harde bewijzen rustende uiteenzetting en is het verhaal noodgedwongen in de voorwaardelijke zin gesteld. Elke nieuwe trend die zich aanbiedt lokt immers tegenbewegingen uit. Soms rusten die op een expliciete herwaardering van wat versleten en niet langer bruikbaar leek te zijn. (Dat is wat de laatste jaren gebeurd is met het verenigingsleven dat als ‘het middenveld’ bekendstond en -staat. Sommigen hadden die speler op het politieke veld al afgeschreven, want een obstakel op de weg die van de burger naar de overheid leidt. Nu beklemtoont men opnieuw de onvervangbare rol van dat middenveld.) Of het gaat om innovaties, vaak naar het model van ontwikkelingen in de belendende percelen van de politiek. De komst van de micro-elektronica en het

internet roept experimenten met een nieuw soort directe democratie in het leven – de elektronische democratie met instant referendums. Burgers testen het vermogen van nieuwe vormen van verzet, zoals de beweging van de anti-en de andersglobalisten heeft laten zien.

Bovendien is zo’n overgangsfase, waarin het oude ver- vaagt en het nieuwe zich pas aandient, een tijd vol contradicties. De geluiden die de samenleving voortbrengt en in de richting van de politiek stuurt zijn uitermate chaotisch:

- De pleidooien voor een afgeslankte staat gaan gepaard met oproepen om het repressief vermogen van de staat aanzienlijk op te drijven. Minder staat aan de ene kant, meer staat aan de andere kant – *l’Etat gendarme* van het einde van de negentiende eeuw lijkt wel terug te komen. Zelfs in landen met de ‘lichtste’ staat, zoals de Verenigde Staten, neemt de behoefte aan een groter staatsapparaat weer toe – mede onder invloed van de opmars van het internationale terrorisme.
- Privatisering van bedrijfstakken en diensten die voorheen in de handen van de staat lagen is nummer één op de agenda van vele landen. Maar op hetzelfde moment vragen politici om het primaat van de politiek te herstellen.
- Precies op het ogenblik dat de onmacht van de beroepspolitici op vele vlakken zichtbaar en voelbaar is geworden slagen de Europese politieke leiders erin om de meest ingrijpende monetaire operatie van de laatste

honderd jaar – de invoering van de euro – met succes aan de bevolking op te leggen.

- De burger is een verzwakte speler, want macht heeft heel vaak geen gezicht meer. Langs de andere kant wint hij op wat paradoxale wijze aan invloed, want zijn politieke wispelturigheid en zijn gebrek aan electorale loyaliteit dwingen de beroepspolitici om angstvalliger naar hem te luisteren.
- Twee sparringpartners op het mondiale vlak, de multinationals en de grote ngo's, staan op een aparte wijze tegenover elkaar. Multinationals combineren aanzienlijke macht met een vrij zwakke legitimiteit. Ngo's zijn minder sterk, maar hebben een veel comfortabeler draagvlak in de publieke opinie.
- De schaalvergroting in de economie (het multinationale bedrijfsleven), in de politiek (de Europese eenmaking), in de wereld van het recht (internationale tribunalen), in de media (CNN en aanverwanten) is een onmiskenbaar feit. De wereld is ons dorp. Tegelijkertijd, waarschijnlijk ter compensatie, krimpt de schaal waarop velen willen leven. Cocooning is daarvan een symptoom. De herwaardering van de buurt een ander. Het dorp is ook onze wereld. De contradictie is wellicht het best zichtbaar in de gelijktijdige opkomst van CNN en van lokale televisie. Die merkwaardige ontwikkeling is met het label 'glokalisering' bedacht.
- Technologisch onderzoek zet meer dan vroeger de koers uit die de samenleving inslaat. Tegelijkertijd is het ver-

trouwen in de wijsheid van de wetenschap en van de bedrijven die haar ontginnen niet langer intact. Het vooruitgangsoptimisme – dat technologische ontwikkelingen altijd en overal meer welvaart en meer welzijn verwekken – is aangetast. Er is twijfel gerezen, veel twijfel. De risico's zijn immers in aanzienlijke mate toegenomen. De schade die het bedrijfsleven kan veroorzaken, is niet langer als een verwaarloosbaar neveneffect te bestempelen. Dat laat de stroom van alarmerende berichten over milieuongevallen goed zien. Het duidelijkst is dat te zien in de discussie over de gentechologie. Nieuwigheden van die aard en omvang zijn weliswaar altijd al op een zekere huiver gebotst. Toch gaat niet al het wantrouwen dat momenteel in de bevolking opstijgt terug op die oeroude angst voor het onbekende. De mensen van de technologie worden niet langer op hun woord geloofd omdat er nu harde bewijzen zijn over misstappen in het verleden en over actuele risico's.

De politieke evolutie is door en door getekend door deze en andere contradicties. Er ontstaan voor de politiek in het algemeen en de democratie in het bijzonder nieuwe risico's, maar er rijzen evengoed nieuwe kansen op verdere groei. Bovendien is het vandaag nauwelijks mogelijk om precies te bepalen of een ontwikkeling conjunctureel en dus kortstondig is, dan wel of er sprake is van iets dat zich ook op langere termijn zal doorzetten. Deze tweevoudige ambigüiteit is er de oorzaak van dat in het verhaal over de

toekomst van de politiek heel veel vraagtekens voorkomen. De lezer wordt uitgenodigd om de contradicties die zojuist kort besproken zijn in het zicht te houden bij het lezen van wat nu volgt.

II.

POLITIEK : EEN BEDREIGDE BIOTOOP ?

Er circuleren onnoemelijk veel definities van de politiek. Als je ze bijeenlegt en even schudt zie je al gauw waar de verwantschap ligt: in wezen gaat het in de politiek altijd om de vormgeving van een samenleving via beslissingen die een hele bevolking binden. Waar die dwingende beslissingen genomen worden en door wie is het voorwerp van nogal wat discussie. Daarbij valt op hoe in twee opzichten een veel te restrictieve visie aan het werk is.

Traditiegetrouw lokaliseren velen de politiek in het parlement en de gemeenteraad, in de regering en het schepencollege, in de partijen en de ambtenarij. Die reflex is wijdverbreid: hij zit bij de beroepspoliticus en de leek, bij de taalkundige en de journalist. Toch wijkt de realiteit in sterke mate van dat beeld af. Vooreerst hebben parlement, regering en partijen nooit het alleenrecht gehad. Vele anderen, waaronder de vakbonden en de patroonsorganisaties, de ziekenfondsen en de artsensyndicaten, drongen jaren geleden al de werkplaatsen van de politiek binnen. Zij kregen versterking van de drie M's: de magistratuur, de media en de multinationals. De Duitse essayist Hans Magnus Enzensberger schrijft dat de beroepspolitici allang opgehouden zijn 'de richtlijnen van de politiek te bepalen of zelfs, zoals in de oude fysiologische metaforen, als hoofd,

brein, centraal zenuwstelsel van het geheel te functioneren'. Ze proberen in het gunstigste geval, zegt hij, 'op de hoogte te blijven, een soort hormonale sturing, om te verhinderen dat de turbulenties de omvang aannemen van een catastrofe'. Er is een tweede vorm van myopie. Wie over politiek spreekt denkt veelal meteen ook aan wat als de natuurlijke biotoop ervan geldt, namelijk de staat. Of beter nog: de nationale staat, een constructie die in de ogen van velen voor een eeuwig leven lijkt bestemd te zijn. Toch is dat kind van de negentiende eeuw het slachtoffer van een dubbele leegloop. Aan de ene kant is er de soms vrijwillige, soms gedwongen afstand van bevoegdheden, mensen en middelen aan supranationale instanties, zoals de Europese Unie. Tegelijkertijd is er de opmars van de regio's, niet alleen in België trouwens. Het lijkt wel of de lichte staat in de plaats komt van de Verlichte Staat. Het volle besef daarvan blijft echter zeer vaak achterwege.

Het politieke domein is nu op extreme wijze verkaveld, is veel meer nog dan vroeger een mozaïek van grote en kleine beslissers.

Tegelijk is in de diepte een tweede omwenteling aan de gang. De productie van bindende beslissingen, waar ze ook gebeurt, veronderstelt de aanwezigheid van een hele waaier van kloeke instrumenten. Hefbomen zoals het vermogen om maatregelen desnoods met geweld op te leggen, technieken zoals de manipulatie van tijd en ruimte. Precies op dat punt neemt de kracht van het politiek bedrijf zienderogen af. Gedeelde macht slaat geleidelijk om

in gedeelde onmacht, zozeer zelfs dat men zich afvragen moet of de politiek, althans in zijn huidige gedaante, niet aan het afglijden is naar een half comateus bestaan. Of, in de woorden van de Duitse socioloog Ulrich Beck: '*Politics becomes one of the living dead and is unable to die.*' Van die stelling volgt nu de verdediging.

1. VIER VERZWAKTE HEFBOMEN

Vraag aan honderd politici wat ze nodig hebben om met succes te doen wat ze denken te moeten doen. De oogst zal er als een onoverzichtelijke hoop van suggesties uitzien. Dat hoeft niet te verwonderen, want in de politiek wordt dagelijks een heel arsenaal aan middelen ingezet. Toch draait het, zo zeggen ons de mensen van de politieke wetenschap, altijd om een viertal ingrepen van cruciaal belang. Rechtstreekse toegang tot kapitaal, vooral via de heffing van belastingen, is er een van. Dat levert de brandstof op die de politieke machinerie zo nodig heeft. Al even belangrijk is de controle over de aanmaak en de verspreiding van informatie en kennis. Politieke overheden weten dat en bemoeien zich daarom, als het eventjes kan, met de pers. Dan is er, zeker in een verzorgingsstaat, de neiging om de productie van goederen en diensten onder toezicht te houden. Daartoe dienen allerlei macro-economische instrumenten. Ten slotte is er, als ultiem machtsmiddel, het gebruik van geweld – iets wat onder de vorm van een monopolie absoluut voorbehouden is aan wie de staat bestuurt.

In dat lijstje, hoe abstract het ook oogt, ligt het hart bloot van wat de politiek als maatschappelijke vormgever kan betekenen. Een politiek systeem kwijnt weg als deze hefbomen aan kracht inboeten. En dat is het juist wat al enige jaren aan het gebeuren is.

Haperende brandstoftoevoer

Dat overheden belastingen innen is van alle tijden. Alleen blijkt dat anno 2000 wat meer problemen op te leveren dan pakweg dertig, veertig jaar geleden. Drie ontwikkelingen zijn daar de oorzaak van.

‘Dans toutes les démocraties modernes, l’impôt a une assise territoriale,’ schrijft Jean-Marie Guéhenno in zijn *La fin de la démocratie*. Maar die territoriale basis, die ruimtelijke verankering van belastbare personen, goederen en diensten neemt snel af. Economische en monetaire activiteiten storen zich steeds minder aan fysieke grenzen. De wereld is hun territorium. Men spreekt van een *borderless economy*, van *finances sans frontières*. In die context is het heffen van een belasting, bijvoorbeeld, op de toegevoegde waarde een bijzonder hachelijke onderneming. Handel via en op het Internet, de *e-commerce*, zal de zorgen van de ministers van Financiën nog fel aandikken.

Riccardo Petrella wees op een tweede ontwikkeling met verregaande fiscale gevolgen. Het is bekend, zegt hij, dat meer en meer gezinnen hun overtollig geld niet langer omzetten in materiële goederen, maar in financiële tegoeden. Ze emigreren, bijvoorbeeld, naar de beurs waardoor ook

die vermogensvorming aan het oog van de belastingsambtenaar ontsnapt.

Nummer drie: landen zoals België tellen steeds vaker inwoners die geen belastingen genereren. Soms omdat er uitgeweken wordt naar fiscale paradijzen, zoals de jonge wielrenners die in Monaco gedomicilieerd staan. Daarnaast zijn er vele buitenlanders, de legale en de illegale, die hier wel wonen, maar geen belastingen betalen.

Deze drievoudige evolutie veroorzaakt ernstige problemen. Politieke overheden zijn verplicht om het geld te halen, niet waar het zit, maar waar het zichtbaar is. Daardoor groeit de fiscale druk op de lokaliseerbare arbeid. Tegelijkertijd neemt de neiging toe om te lenen, wat dan weer de afhankelijkheid van de kapitaalmarkten verhoogt.

De gedachten zijn vrijer

Wie een maatschappij vorm wil geven moet weten hoe ze in elkaar zit. Daarom is er in de politiek altijd al grote aandacht geweest voor de aanmaak van die kennis. Volkstellingen zijn daarvan een treffende illustratie. Ooit is gedacht, mede dank zij George Orwell, dat die zucht naar informatie over de bevolking zou ontsporen. Ondertussen weten we, eigenlijk sinds 1984 al, dat het niet zo’n vaart loopt. De geluiden uit de samenleving zijn dermate chaotisch dat de overheid noodgedwongen tussen blinde vlekken moet navigeren. En er is nog iets anders. Hier en daar heeft niet de politiek, maar de privé-sector het beste zicht op de bevolking ontwikkeld. Dat verleidt Manuel Castells

(in *The power of identity*) tot de boutade dat in de plaats van Big Brother een hele colonne little sisters onze privé-wereld is binnengedrongen. Ze staan beschreven in het ont-hutsende boek *The electronic eye. The rise of surveillance society* van David Lyon. Een van die little sisters is CCN, een in Nottingham gevestigde direct mail database company. In het begin van de jaren negentig had die firma gedetailleerde informatie, ook van financiële aard, over drie-enveertig miljoen Britten en achttien miljoen huishoudens. De nationale computer van de politie doet het niet beter.

Ook de verspreiding van informatie is altijd al een staatszaak geweest, zelfs in democratieën. Het is geen toeval dat de audiovisuele berichtgeving lange tijd een monopolie was van openbare omroepen. Dat gaf de beroepspolitici, zeker in een door en door verzuimd land als het onze, de kans om zich met de berichtgeving te bemoeien. Dat kan nu niet meer. Ook al omdat de audiovisuele markt helemaal is opengewoeld. De schrijvende pers ontsnapte evenmin aan de bemoeizucht van de beroepspolitici. Die zagen de kranten als een megafoon voor wat zij en de partijbureaus dachten. De *Volksgazet* had de socialistische voorman Jos van Eynde als hoofdredacteur, CVP-senator Hubert Leynen dirigeerde *Het Belang van Limburg*, zijn CVP-collega Louis Kiebooms schreef de redactionele commentaren in de *Gazet van Antwerpen*, de liberale topman Frans Grootjans leidde de *Nieuwe Gazet* en *Het Volk* had zijn Van Cauwelaerts. Die bevoogding is weg. Zij is wel gedeeltelijk vervangen door de grillen van de markt.

Van Michel Rocard, Frans ex-premier, is de uitspraak: *'Le message politique reçu par nos contemporains est à 97% un message originaire de journalistes.'* Gezien de evolutie in de mediawereld, is dat geen comfortabele gedachte voor wie aan politiek wil of moet doen.

De doodstrijd van autoritaire regimes, van het Roeme-nië van Ceausescu tot het Joegoslavië van Milosevic, laat zien dat de nieuwste technologieën de bewaking van de in-formatiestromen nog moeilijker zal maken. Schotelantenne, fax en Internet hebben vensters opengezet die niet gemakkelijk dicht te slaan zijn.

Macro-economische sturing bemoeilijkt

Politieke activiteiten en economische bedrijvigheid zijn, althans in het Westen, van bij het begin van de industriële revolutie in twee verschillende werelden ondergebracht. De ene was onderworpen aan de codes van de democratie, de andere aan de wetten van de vrije markt. De grenzen tussen beide zones waren wel nooit waterdicht. Altijd is aanvaard dat politieke beslissingen de gang van de economie beïnvloeden. De demarcatielijn tussen beide terreinen was ook niet onbeweeglijk. Soms schoof zij via het proces van verstaatsing op in de richting van de economische sector. Op andere momenten werd de openbare sector tot krimpen gedwongen. Dat laatste doet zich ook nu weer voor. Bovendien lijkt het erop dat de afslanking deze keer verrekender gevolgen zal hebben dan vroeger. Dat heeft met een tweetal ontwikkelingen te maken.

De economie groeit geleidelijk naar een schaal die wereldomvattend is. Nationale markten worden opengebroken. Bijna alles wat met de productie van goederen en diensten te maken heeft, is niet langer aan grenzen gebonden. Bedrijven reageren sneller en soepeler op deze evolutie dan de beroepspolitici. Zij passen zich aan door te versmelten tot multinationals en transnationale concerns. Dat laat hun vaker dan voorheen toe te ontsnappen aan de greep van de politieke overheden. Verbodsbepalingen in één land, bijvoorbeeld op het stuk van de biotechnologie, zijn te omzeilen door de research en de productie te verplaatsen naar een land waar meer mogelijk is. Dat leidt tot een feitelijk machtsverlies voor de politici en hun ambtenaren. De mondialisering van het geldverkeer heeft een zelfde effect. Financiële netwerken overschrijden met gemak de oude scheidingslijnen. Individuele regeringen en ministers van Financiën hebben daardoor nu veel minder macht over het systeem dan ze een kwarteeuw geleden hadden.

Privatisering van overheidsbedrijven is in vele landen op de politieke agenda gezet. Dat betekent dat instrumenten van sociale en economische verandering in de handen van industriëlen en bankiers terechtkomen. Dat maakt het niet gemakkelijker voor wie de staat beheert om als alerte regelgever op te treden.

Uitoefening van geweld, een bedreigd monopolie

Eén instrument kan de staat niet uit handen geven, namelijk het geweldsmonopolie. Leger, politie en magistratuur

zijn de natuurlijke dragers van dit alleenrecht. Aan hun positie wordt niet geraakt. Dat is de theorie. Er zijn echter aanwijzingen dat ook deze hefboom geleidelijk deels in andere handen komt. Er is de spectaculaire groei van de privé-politie. Bewaking van gevangenen is hier en daar al aan bedrijven toevertrouwd. Het Amerikaanse ministerie van Defensie heeft militaire opdrachten in onderaanneming gegeven aan particuliere instellingen. Maar het is de georganiseerde misdaad die zich in het gebruik van geweld tot de meest geduchte concurrent van de staat heeft ontpopt.

2. FALENDE TECHNIEKEN

Van tijd en ruimte mag men gerust zeggen dat zij meer zijn dan de coördinaten die aangeven waar een mens zich in sociaal opzicht bevindt. Het zijn ook de meest opdringerige regisseurs, de meest doeltreffende regelaars van het menselijk handelen. Geen wonder dat de organisatie van tijd en ruimte door politieke overheden aangegrepen is om de beslissingen die ze nemen dwingend te maken. Nicos Poulantzas zegt in *L'Etat, le pouvoir, le socialisme* dat het eigene van de moderne, de kapitalistische staat is dat hij tijd en ruimte accapareert, de vormgeving ervan monopoliseert en op die manier zichzelf netwerken van macht en dominantie schept. Poulantzas schreef deze lijnen in 1978. Ze zijn vandaag in grote mate verouderd omdat ook op dit vlak het vermogen van de politiek is aangetast.

De politiek in het tijdperk van het ogenblikkelijke

Er is maar weinig menselijk gedrag dat ontsnapt aan wat sociologen de temporele ordening noemen, dat geheel van technieken waarin de tijd ons handelen dicteert. Van politieke zijde wordt van dat instrumentarium veelvuldig gebruikgemaakt. Stemrecht en leerplicht zijn aan de leeftijd gebonden. Het strafrecht ziet vrijheidsberoving ook als een disciplinaire aanslag op de tijdsbesteding. Wetten bepalen hoe lang een werkdag mag duren. De voorzieningen van de verzorgingsstaat rusten op grenzen in de tijd: wanneer je pensioengerechtigd ben, hoe lang je kunt genieten van betaald ziekteverlof. Het politiek bedrijf legt zichzelf ook termijnen op: meerjarenplannen, een legislatuur, een deadline.

In de belendende percelen van de politiek is in de omgang met de tijd een ware revolutie aan de gang. Kapitaal pendelt heen en weer tussen continenten, tussen economieën in minuten, soms zelfs in seconden. Termen als *instant economy*, zaken doen *in real time*, onderdelen leveren op een *just in time* basis geven die revolutie een naam. Ook de media brengen het nieuws over gebeurtenissen meer en meer op het moment dat ze zich voordoen. Dat demonstreerde CNN, meer dan tien jaar geleden al, met de berichtgeving over de val van de Muur en over de Golfoorlog. Het tempo van de tijd versnelt sprongsgewijze. Dat bemoeilijkt het politieke werk in tweevoudig opzicht. Ingrijpen op ontwikkelingen vraagt tijd en die is er vaak niet. Ambassadeur Johan Verbeke laat in een recent essay (*Di-*

plomatie in het postmoderne tijdvak) zien welke gevolgen dat heeft in zijn wereld: 'De kortstondige gebeurtenis haalt het op de onderliggende trend, de particuliere situatie op de dieperliggende structuur. De beleidshorizont is zozeer ingekort dat buitenlandse zaken vandaag grotendeels gaat om het beheer van gebeurtenissen.' Een tweede probleem is zo mogelijk nog delicates. De klok van de politiek tikt noodgedwongen niet op het ritme van het ogenblikkelijke. Politiek heeft tijd nodig, democratie vooral heeft tijd nodig. Dat verwekt grote frustraties bij vele burgers.

De ruimtelijke onteigening van de politiek

Ruimte, meer bepaald in de gedaante van een territorium, is een wezenlijk bestanddeel van de moderne politiek. De staat, toch nog steeds de centrale ligplaats van de politiek, bestaat slechts bij de gratie van een 'eigen gebied'. Het geweldsmonopolie, bijvoorbeeld, is in zijn reikwijdte gebonden aan een territorium. Bovendien hanteren politieke overheden al van oudsher de ruimte als een middel om het gedrag van mensen te beïnvloeden. Dat is op extreme wijze zichtbaar in het verkeersbeleid dat weggebruikers via ruimtelijke ingrepen in de gewenste baan probeert te houden. Maar in het sociaal verkeer is dat niet anders. Vandaar de krachtige neiging bij politici om mensen op bepaalde plekken te houden, om ze territoriaal te registreren, om ze langs die weg onder toezicht te houden. (In de formule van de tuinwijken is men op dat vlak zeer ver gegaan.)

Ook hier zijn er ontwikkelingen die de politiek in de

kern treffen. Er is het verschijnsel van de schuivende grenzen waardoor er grote onzekerheid ontstaat over wat nog 'eigen gebied' is en wat niet. De Europese Unie, de Navo, het Internationaal Muntfonds, de Wereldbank herverka- velen de wereld. Tegelijkertijd zijn er in Europa, zij het voorlopig vooral in economische en culturele zin, regio's in opbouw die op het grondgebied van twee of drie staten liggen. Het Franse Elzas-Lotharingen raakt meer verbonden met het Duitse Baden-Württemberg dan met Parijs, Noord-Italië ontwikkelt nauwere banden met de Oosten- rijkse Alpenregio's dan met het Italiaanse Calabrië. Dich- ter bij ons is er de economische samenwerking tussen de Belgische Gaume-streek en het Franse Meuse-et-Arden- nes, tussen Zuid-West-Vlaanderen en Noord-Frankrijk, tussen Belgisch- en Nederlands-Limburg. Ook dat toont aan dat grenzen poreus geworden zijn.

Minder opvallend, maar zeker zo ingrijpend, is er een tweede onteigening van de politiek bezig. Ze heeft te ma- ken met het krimpen van de publieke ruimte. Die ontwik- keling loopt over drie sporen. De Verenigde Staten leveren een treffend voorbeeld van een eerste operatie. Grote be- drijven bouwen daar voor hun kaderpersoneel stedelijke eilanden uit: kantoren, woningen, flats, scholen, sportvel- den, winkelcentra die alleen voor het eigen volk toeganke- lijk zijn. Een hoge omheining en een privé-politie bewaken de toegang. Ook particulieren stichten zo'n afgeschermd kolonies. In de vroege jaren zestig was er een duizendtal. Veertig jaar later wordt hun aantal op ruim honderddui-

zend geraamd. Morgen kan het ook bij ons die weg op- gaan. Angst, vooral in de steden, is een tweede zuur dat voor erosie zorgt. Van sommige zones in de stad wordt – te- recht of niet – geloofd dat ze onveilig zijn. Mensen mijden deze straten en pleinen, waardoor zij de facto hun publie- ke karakter verliezen. En criminaliteit is een derde factor. In bepaalde gevallen is die er bewust op gericht om stede- lijk gebied te koloniseren en tot eigen territorium uit te roepen. Waar de publieke ruimte krimpt groeit de impo- tentie van de politiek.

3. GULLIVERS PROBLEEM

De kans is groot dat dit verhaal haaks staat op de dagelijk- se ervaring van velen. Wie kan er nu, zeker in een door en door gepolitiseerd land als België, geloven dat – om de woorden van Ulrich Beck te herhalen – '*politics one of the living dead*' is? Integendeel, de politiek lijkt meer dan ooit in ons leven aanwezig. Politici vinden steeds nieuwe bela- stingen uit, bepalen wat zonevreemde gebouwen zijn, zeg- gen ons dat chocolade sigaretten niet mogen en zijn niet van het televisiescherm weg te branden. En toch zijn de ar- men van de beroepspolitici merkkelijk korter geworden. Dat botst met de vreemde neiging bij velen in de bevolking om de politici met steeds meer verwachtingen, vragen en eisen te bestoken. In de ogen van talloze mensen is de po- litiek een reus die alles aankan. Of beter, moet aankunnen. Maar die reus is een moderne Gulliver, op duizend en één punten ingesnoerd door wat rondom hem gebeurt.

Zo ontstaat een kloof tussen het gangbare (en door de media bevestigde) beeld van de politiek en de realiteit.

4. EN HET PRIMAAT VAN DE POLITIEK ?

Blijft de vraag of het einde van de politiek inderdaad op komst is. Misschien is hier toch grote voorzichtigheid geboden. Er zijn al zo vele eindes voorspeld. Trouwens, Ulrich Beck schrijft niet alleen dat de politiek een van de levende doden is, hij voegt daaraan toe: '*and unable to die*'. Zo zie ik het ook: er zal altijd behoefte zijn aan instanties die de hele bevolking bindende beslissingen kunnen opleggen. In die zin is de politiek familie van de natuur: *chassez-la par la porte et elle revient par la fenêtre*. Alleen is het nog helemaal niet duidelijk onder welke gedaante de politiek zal terugkomen, al aan het terugkomen is. De speurtocht is open. Wel is het aangeraden om dat zoeken anders aan te pakken dan die dronken man die zijn sleutels zocht onder een lantaarn omdat op de plaats waar hij ze verloren had geen licht brandde.

Voor een beschrijving van de politieke ruimte is lange tijd de metafoor van de piramide gebruikt: aan de top ontstonden de belangrijkste beslissingen, aan de basis werden ze uitgevoerd. Dit beeld was misschien onvolmaakt, maar dat de politiek een centrale besturingsinstantie had, werd niet betwist. In werkelijkheid, schrijft de Nederlandse politicoloog Frissen (in *De lege plek van de macht*, 1993), bestaat de piramide niet langer. Veeleer gaat het nu om '...een archipel van allerlei eilandjes, van subsystemen, van

sectoren die al dan niet toevallig verbindingen met elkaar aangaan'. Er is, met andere woorden, geen bruggenhoofd meer.

De topologie van de macht is blijkbaar aan het wijzigen gegaan. De veranderingen tasten niet alleen de positie van parlement en regering aan. Opnieuw Enzensberger: 'De stuntelige indruk die de regeringen bij de jongste veranderingen in Europa maken, hun hulpeloze op de borstklopperij, is geen toevallige pijnlijke gebeurtenis, die door het vervangen van personen kan worden opgelost. Hij vloeit voort uit de principiële onmogelijkheid het maatschappelijke proces te voorspellen, aan algemene calculaties te onderwerpen en van bovenaf te beheersen.' Wat hier staat, wordt door vele andere waarnemers bevestigd: een sturing van de politieke besluitvorming vanuit één enkele commandopost wordt alsmaar moeilijker. (Trouwens, kenmerkend voor vele van de sectoren die in het recente verleden politiek bedrijvig geworden zijn, is dat zij zelf ook geen centrum hebben waar, zoals in de controleruimte van een kerncentrale, alle signalen en impulsen samenkomen. Research op het domein van de gentechologie is op honderden plaatsen tegelijk bezig. Industriële projecten ontstaan naast en in competitie met elkaar. De media zijn politiek actief, maar die bedrijvigheid wordt niet gestuurd vanuit een of andere superredactie.) Politiek zal in de toekomst centrumloos zijn.

III.

VERMOEDELIJKE, WANT REEDS ENIGSZINS ZICHTBARE, AANPASSINGEN

1. NIEUWE BREUKLIJNEN ?

Beeldentaal vergemakkelijkt het schrijven over politiek, dat is geweten. En elk tijdvak ontwerpt daarvoor zijn eigen instrumenten. Tussen 1950 en 1980 verwezen de metaforen bij voorkeur naar gevechten. Men had het over de politieke arena, over verloren of gewonnen veldslagen, over pacten en natuurlijk over de Koude Oorlog. Met de dooi tussen de grootmachten verloor het militaire jargon geleidelijk aan aantrekkingskracht. (Wat wil je, zelfs de generaals huurden zachtere termen in. Zo veranderde ‘slagveld’ in ‘theater’.) Heel eventjes zorgde de *game theory* voor beelden: de politiek als een uitermate complex schaakspel waarvan je het verloop computergewijze kon simuleren. Maar het was de mondiale doorbraak van het kapitalisme die de stijlfiguren van de jaren negentig leverde: politiek, dat was nu competitie op een markt, de kiezer een consument die met reclametechnieken te verleiden was.

De jongste tijd zijn termen uit de geologie bijzonder populair geworden. Men ziet en beschrijft oude en jonge breuklijnen. En registreert zware schokken op de politieke schaal van Richter. Dat die nieuwe beeldspraak zo snel oprukt, heeft zijn redenen. Enkele ervan staan beschreven in *The Atlantic Monthly* van oktober 1999. Daarin zegt John

Gaddis, historicus aan de Yale University, dat de oude metaforen kort na 1989 hun bruikbaarheid grotendeels verloren hebben. De implosie van het communisme maakte een abrupt einde aan het gevecht / het schaakspel / de competitie tussen kapitalisme en staatseconomie, tussen democratie en dictatuur. Nu het Kwaad overwonnen was zou de geschiedenis een heel andere weg inslaan. Maar de ontnuchtering kwam snel. In Centraal Europa braken etnische oorlogen uit. Rwanda had zijn honderd dagen genocide, aan een ritme van bijna 60.000 doden per week. Afrikaanse steden zoals Freetown, Mogadishu en Monrovia geraakten in de greep van zwaarbewapende kindsoldaten. Er is, ook dichterbij ons, de terreur die zijn oorsprong vindt in de bevelen van fundamentalistische geestelijken. De maffia (in Italiaanse, Russische of Japanse gedaante) zwermt uit en injecteert criminaliteit in het bankwezen en in de vastgoedsector, kortom in het hart van de kapitalistische economie. Al die ontwikkelingen doen vermoeden dat er onder de scheur die de wereld in een Oost en een West verdeelde ernstiger fracturen zaten en zitten. Alleen konden we ze niet zien, verblind als we waren door de retoriek van de Koude Oorlog. Maar nu breken ze onbelemmerd door naar de oppervlakte, waar ze voor hevige trillingen zorgen.

Over de aard van die dieperliggende barsten circuleren uiteenlopende meningen. Maar gemeenschappelijk is dat de geologie de sleuteltermen levert. Samuel Huntington spreekt in zijn *The clash of civilizations and the remaking of*

world order (1996) van ‘conflicten op de breuklijn tussen beschavingen’. De bevingen die ermee gepaard gaan halen hun kracht uit een cocktail van godsdienstige en etnische elementen. Robert Kaplan heeft het in *The ends of the earth* (1995) over seismische schokken, veroorzaakt door demografische en ecologische verschuivingen. Lester Thurow van zijn kant werkt in *The future of capitalism* (1996) met het beeld van tektonische platen die tegen en over elkaar schuiven. Hij ziet er zo vijf: de val van het communisme, de opmars van de informatie-industrie, de globalisering van de economie, de afwezigheid van een onbedreigd machtscentrum en, niet in het minst, de demografische paradox (vergrijzing in de Eerste Wereld, ‘verjeugding’ in de Derde Wereld), De opwaartse druk die zo ontstaat veroorzaakt een kloof die in de hele wereld, zelfs in elk land, rijken tegenover armen zet. Want elk van die vijf omwentelingen brengt uitsluiting en groeiende ongelijkheid.

Breuklijnen van bij ons

In België is niet gewacht op buitenlandse analisten om in het spreken over politiek beelden aan de geologie te ontleenen. Belgologen hebben het al sinds jaar en dag over breuklijnen in die samenleving van ons. Ze zagen er gewoonlijk drie: de levensbeschouwelijke, de sociaal-economische en de communautaire. Samen zorgden die voor misschien wel 95 procent van de uitbarstingen in de vaderlandse politiek: elke generatie katholieken en vrijzinnigen had zijn schoolstrijd, er waren de voortdurende confrontaties tus-

sen werknemers en werkgevers en Vlamingen en Frans-taligen leverden geregeld slag om grondgebied en overheidsgeld. Maar zowat een kwarteeuw geleden versche-
nen de eerste tekenen van een wijziging in de fysica van de Belgische politiek. Op de agenda van de politici drongen dossiers binnen waarvan de origine niet in een van die be-
kende breuklijnen lag. Voorbeelden zijn de corruptie, de immigratie, de milieuvervuiling, de mobiliteit. Een deel van de kiezers week uit naar de groene en bruine partijen, kleuren die voorheen niet of nauwelijks in het politieke landschap voorkwamen. En wetenschappelijk onderzoek liet zien dat ook andere vormen van engagement, zoals be-
togen, minder en minder betrekking hadden op de oude, vertrouwde materies. De tweede helft van de jaren negen-
tig leverde van dat alles overtuigende demonstraties. De pieken in de koortscurve van dit land (de Dutroux-affaire, de dioxinecrisis en de asielkwestie) zijn niet terug te bren-
gen tot de traditionele breuklijnen. Voor wie daar nog mocht aan twijfelen, zelfs alle pogingen om die problemen in een communautaire verpakking te steken zijn jammer-
lijk mislukt. De door Vlamingen geïnspireerde stelling dat Dutroux eigenlijk model staat voor het gedegenereerde Wallonië sloeg niet aan. Ook het Waalse verhaal over de dioxinevergiftiging als een louter Vlaamse aangelegenheid overleefde de confrontatie met de feiten niet.

De zoektocht naar wat nieuw zou kunnen zijn

Oude tegenstellingen vervagen. Maar wat komt er in de

plaats? Die al vaak gestelde vraag beroert niet alleen de politicologen. Het antwoord is van cruciaal belang voor al wie van dicht of van ver met politiek bezig is. Want een precies zicht op wat de Belgen of de Vlamingen verdeelt en tegen elkaar opzet brengt voorspelbaarheid in het politie-
ke bedrijf. Dan weet men vrijwel zeker waar erupties te verwachten zijn. Dat betekent ook dat de politieke agenda zelden pijnlijke verrassingen veroorzaakt. En zelfs het kiesgedrag van de meeste burgers valt dan vrij goed te voorspellen. Maar belangrijker nog is dat een klare kijk op de actieve breuklijnen toelaat om aan doeltreffende con-
flictbeheersing te doen. Er ontstaan draaiboeken die keer op keer hun nut bewijzen. Zo heeft men hier met de geza-
pigheid van de marathonloper de oorspronkelijke vuur-
haarden een voor een onder controle gekregen. Eerst, al onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog, kwam het pact dat geleidelijk de sociale vrede invoerde. Goed tien jaar la-
ter sloten katholieken en vrijzinnigen met een schoolpact een levensbeschouwelijke wapenstilstand. Vanaf 1968 is met een viertal staatshervormingen de communautaire kloof wat gedicht.

De confrontatie met conflicten waarvoor er geen be-
trouwbaar scenario's bestaan brengt de politici in opperste verwarring. Vandaar dat zij met groot enthousiasme de zoektocht naar nieuwe breuklijnen hebben ondersteund. Het speuren liep aanvankelijk over het pad van de verras-
sende verkiezingsresultaten van 24 november 1991. In *Samenleving en politiek* van september 1994 bracht Mark

Elchardus het reeds verzamelde materiaal samen en schetste hij de contouren van wat hij een nieuwe ideologische breuklijn noemt. Aan de ene kant staan mensen die hun gedrag laten leiden door solidariteit, voorkeur voor democratische relaties, verdraagzaamheid, geloof in de zin van politiek en postmaterialistische waarden. Hun tegenvoeters zijn individualistisch aangelegd, autoritair van inslag, etnocentrisch, cynisch en materialistisch. Elchardus schrijft dat Agalev en het Vlaams Blok hun aanhang rekruteren bij mensen die op deze maatschappelijke fractuur een uitgesproken positie innemen. Andere kiezers zoeken op dat vlak nog hun plaats of richten hun electoraal gedrag op de oude breuklijnen.

Van tegenstellingen, scheidslijnen en fractures

Deze analyse heeft sindsdien grote invloed uitgeoefend op het politieke debat. Partijen hebben er hun kiescampagnes op gericht. Maar hoe solide is deze hypothese? En, meer nog, hoe zinvol is die zoektocht eigenlijk? De twijfel groeit zodra men een preciezere terminologie gaat hanteren. Als politieke partijen sterk van mening verschillen rond één serieus probleem, de toekomst van Doel bijvoorbeeld, is er sprake van een *politieke tegenstelling*. Draaien die meningsverschillen rond een coherente set van materies dan hebben we met een *politieke scheidslijn* te doen. Je kan slechts van een breuklijn spreken, ‘de zwaarste vorm van politieke splijting’, als politiek én maatschappij in hun architectuur daardoor in aanzienlijke mate gekleurd zijn. Zo

zijn de drie traditionele breuklijnen in ons land ontstaan. Als illustratie daarvan dient de genese (en de verdere verbreding) van de kloof die meer dan eeuw lang conflicten tussen katholieken en vrijzinnigen heeft veroorzaakt. De uitbouw van de jonge staat België bedreigde, wegens zijn werelds karakter, van meet af aan de katholieke gemeenschap. Al snel ontstond de dubbele bewustwording die zo belangrijk is voor de wording van een politieke breuklijn: een krachtig wij-gevoelen (‘wij katholieken’) en, ten tweede, het besef dat er vitale materiële en immateriële belangen op het spel staan. De volgende stap was de constructie van een net van eigen verenigingen en diensten (van co-operatieven tot scholen). Ten slotte kwamen de organisaties waarmee de strijd met de tegenstanders te voeren was, met een politieke partij als kroonjuweel. Aan vrijzinnige zijde verscheen dezelfde machinerie, zij het in een socialistische en een liberale versie. De levensloop van de sociaal-economische en de communautaire breuklijnen is op een soortgelijke wijze te beschrijven. In elk van de drie gevallen was de invloed op het maatschappelijke en het politieke aanschijn van ons land enorm.

Zo bekeken is het zeker voorbarig om anno 2002 reeds van een nieuwe breuklijn te spreken. Wat uit het verkiezingsonderzoek tevoorschijn komt is hoogstens de aanzet van een politieke scheidslijn. Waarom dan dat haastige gebruik van dat beeld? Wishful thinking van de kant van de politici die koortsachtig op zoek zijn naar een bruikbare sjabloon, wellicht. Maar er speelt nog iets anders mee,

schrijft Patrick Stouthuysen in *Samenleving en politiek* van december 1997. Iedereen meent '...dat zijn of haar tijd een uitzonderlijke periode is, net zoals iedereen ervan overtuigd is dat zijn of haar generatie een fundamentele breuk met het verleden betekent'.

Trouwens, kunnen er vandaag nog wel echte breuklijnen ontstaan? Biedt het ritme van het maatschappelijke leven wel de mogelijkheid om tegenstellingen te laten stollen in vaste, voor de komende decennia bedoelde gedaanten? Wij leven, zeggen nogal wat waarnemers, in het tijdvak van de wisselende, de vlottende vormen. Bewegingen ontstaan rond een enkel thema en verdwijnen met dat thema. Tijdelijke netwerken nemen de plaats in van voor de eeuwigheid bestemde organisaties. Er is, met andere woorden, een verschuiving aan de gang van structuren naar processen. Nooit was voorspellen zo moeilijk, want niets is ooit af. Kiezers pendelen tussen partijen. Conflicten duiken op de meest onverwachte plaatsen op. De politieke agenda verandert voortdurend van samenstelling. Breuklijnen zijn vervangen door ondergronds gerommel.

2. VERANTWOORDELIJKHEID :

HET NIEUWE HART VAN DE DEMOCRATIE ?

In het denken over democratie overheerst nog altijd de stelling dat verkiezingen het meest geschikte instrument zijn om bewindslieden ter verantwoording te roepen. Het probleem met die gedachte is dat zij geen onderscheid maakt tussen wenselijkheid en werkelijkheid. In Utopia

zijn verkiezingen wat ze in een ideale democratie moeten zijn : een volkomen open debat laat toe om de verantwoordelijkheid van de aftredende regering en volksvertegenwoordiging haarscherp vast te leggen en vooral, want daar gaat het juist om, wie stemmen verliest verdwijnt van het politieke toneel. Dat is de wenselijkheid. De werkelijkheid ziet er spijtig genoeg helemaal anders uit. Het zijn niet de kiezers die de agenda van de verkiezingen bepalen. Belangrijker nog, wie veel kiezers verliest levert daarom niet altijd macht in. Trouwens, hoe kan bij ons een Vlaamse kiezer de PS als partij of Antoine Duquesne in zijn hoedanigheid van minister van Binnenlandse Zaken ter verantwoording roepen? Dat is de realiteit van een regionaliseerd land. Maar wat me het meest stoort in het traditioneel beeld van de democratie is de restrictieve visie op de politiek. Alsof beslissingen alleen een zaak zijn van regering, parlement en partijen. En alleen deze instanties rekenschap dienen te geven. Hoe zit het dan met de verantwoordelijkheid van de ziekenfondsen met betrekking tot het gezondheidsbeleid? Wat met de supranationale instellingen die op grote schaal macht hamsteren? De Europese Unie, bijvoorbeeld? (Ach, dat regelen we wel via de Europese verkiezingen. En het IMF en de Wereldbank? Of de multinationale bankiers die in staat zijn om een mondiale monetaire crisis uit te lokken of een hele regio in de werkloosheid te storten? Zij zijn leveranciers van politieke beslissingen, zelfs meer nog dan een Belgische regering. Wie het moment van de verkiezingen promoveert tot

enige oordeelsdag houdt in feite een pleidooi voor onverantwoordelijkheid.

Hoe kan een kiezer rekenschap vragen met betrekking tot het beleid in grensoverschrijdende dossiers als aids, de drugshandel, het transport van nucleair afval, de vernietiging van het regenwoud, de maffia, de instabiliteit van de financiële markten, genetische manipulatie? Het antwoord: de kiezer kan het niet of nauwelijks. Dat roept een penibel probleem op. In een democratie is macht slechts dan legitiem als ze gepaard gaat met de bereidheid om de volle verantwoordelijkheid voor de uitoefening van die macht te dragen. Doeltreffende toetsing van die bereidheid hoort daar bij. Is ze er niet of is ze ontoereikend, dan ontstaat corrosie op de belangrijkste pijler waarop de democratie rust, haar legitimiteit. Velen in de bevolking zijn blijkbaar niet blind voor de devaluatie van 'het tribunaal van het electoraat'. Waar geen opkomstplicht bestaat is het absenteïsme van de kiezers tot historische hoogte gestegen. Dat wijst op een slinkend vertrouwen in verkiezingen en bij uitbreiding in de politiek. De overheid beseft dat het zo niet verder kan. In België wil men sleutelen aan het kiesstelsel. Maar de hervormingen die men bij ons voorstelt zijn in enkele buurlanden al werkelijkheid en daar is absenteïsme nu juist een probleem van eerste orde. Kan partijvernieuwing redding brengen? Daar waar het democratisch deficit het grootst is misschien wel. Bij de laatste verkiezingen voor het Europees parlement kwam over de hele Unie genomen nauwelijks vijftig procent van de stem-

gerechtigden opdagen. Maar verwonderlijk is die flauwe participatie niet. Hier en elders ging het om een nationale campagne in Europese vermomming. Neem nu België. Bijna alle kandidaten waren omwille van hun plaatselijke aantrekkingskracht op de lijst gezet, niet omdat zij al bewezen hadden in Europa te zullen schitteren. Pas verkozen mandatarissen, zoals Frank Vandenbroucke en Bert Anciaux, zijn met groot gemak van Straatsburg naar de federale en regionale regeringen verhuisd. In die omstandigheden mag men van de bevolking niet verwachten dat zij de Europese verkiezingen als het ideale moment ziet om de prestaties van het parlement te evalueren. Hier kan een fundamentele ingreep in het partijstelsel wel een stap in de juiste richting zijn. Ik denk dan aan de creatie van zuiver transnationale partijen, die met een honderd procent Europese agenda aan verkiezingen deelnemen. Dat kunnen in een eerste fase formaties zoals de Europese Volkspartij zijn, maar dan wel met een internationaal gezelschap als kandidaten. Dat de Duitser Daniël Cohn-Bendit lijsttrekker was bij de Franse Groenen is al een mooie voorafspiegeling van wat komen kan.

Verkiezingen zullen in de toekomst belangrijk blijven. Toch zijn er nieuwe, zo mogelijk doeltreffender technieken van democratische controle nodig. De werkhypothese is dat zij te zoeken zijn in formules die de transparantie van het beleid garanderen en de verantwoordelijkheid van al wie op dat beleid weegt daadwerkelijk toetsen en sanctioneren. Zonder aansprakelijkheid is politiek vandaag een

blind proces, schrijft Ed van Thijn. De vraag naar verantwoording en rekenschap werpt haar schaduw vooruit. Dat heeft een krachtige preventieve werking. De kwaliteit van de democratie wint erbij. (*De sorry-democratie*, 1998, p. 244) Het debat over verantwoordelijkheid opent, met andere woorden, een venster op een cruciaal probleem: hoe de democratie laten overleven in een politieke context die door en door getekend is door een transnationale agenda, de informatietechnologie en een mondiale markteconomie.

Verantwoordelijkheid herverkavelen

Er is behoefte aan een herverkaveling van de verantwoordelijkheid in de politiek. Nu pendelen we in de behandeling van blunders, affaires en schandalen tussen twee extremen: feitelijke onverantwoordelijkheid aan de ene kant, eenzijdige culpabilisering van de staat en zijn bemanning aan de andere. Er is bijgevolg nood aan technieken die tussen deze extreme polen in liggen, aan een diversificatie van de reacties, zodanig dat er een evenwicht is tussen de fout en de sanctie. Dat veronderstelt dat men de gradaties in de aansprakelijkheid in rekening brengt, dat bestuurlijke pech als verzachtende omstandigheid kan tellen, dat niet elk falen met een roep om ontslag beantwoord wordt.

Als de overheid de enige schietschijf is zijn ongelukken niet te vermijden. Dan is paniekbeleid het gevolg, zoals dat in de dioxinecrisis het geval is. Verwonderlijk is dat niet. Geen enkele regering is nog in staat om alle aspecten van een dossier te overzien, laat staan te controleren. In

het geval van de volksgezondheid is dat zeer zeker zo. De voedselproductie, bijvoorbeeld, is een wijdivertakte en grensoverschrijdende activiteit. Sluitend toezicht door de overheid kan gewoonweg niet. Soms ziet zij dat in en werpt zij de handdoek in de ring. Privatisering verschijnt dan als redmiddel. Alsof, in de woorden van Michiel van Hasselt, de tucht van de markt een adequaat bestrijdingsmiddel is tegen de ontucht van de staat. (*De staat van de eenvoud. Een essay over democratie, bureaucratie en burgerschap*, Utrecht, 1998, p. 35)

Die herverkaveling van de verantwoordelijkheid is een operatie die zich op drie terreinen zal moeten afspelen: in de overheid zelf, in de verhouding tussen de staat en de privé-sector, in de hoofden en in het gedrag van de burgers.

De overheid

Binnen de wereld van de overheid is de ministeriële verantwoordelijkheid momenteel een bron van vragen en twijfels. Fiasco's en affaires uit de jaren tachtig en negentig laten dat goed zien: het Heizeldrama, de zaak-Khaled, de moord op de tien para's in Kigali, de vleesfraude, de dioxine in het veevoeder. In al deze gevallen was het niet duidelijk of de schuld bij de minister in kwestie dan wel bij zijn ambtenaren lag. Allerlei ontwikkelingen, waaronder de toegenomen complexiteit van het politieke werk, brengen mee dat de minister meer en meer afhankelijk is van zijn ambtenaren. Die zien daardoor hun invloed en macht toenemen. Zo verschuift ook de verantwoordelijkheid een

stukje in hun richting. Die wijziging in de politiek-ambtelijke verhoudingen is echter nog niet op een formele manier besproken en vastgelegd. Zij is sluipend. Dat veroorzaakt uiteraard problemen. Ed van Thijn die deze kwestie in haar Nederlandse versie bestudeerde, zegt dat deze toestand de ambtenaar onder zware druk zet. Hij staat voor volstrekt tegenstrijdige eisen: 'Van hem wordt zowel onderdanigheid als zelfstandigheid verlangd, zowel onbevangenheid als het om belangen van derden gaat, als vastbeslotenheid om zijn "project" tot een goed einde te brengen. Van hem wordt verwacht dat hij zich strikt aan de regels (...) houdt, maar ook dat hij humaan en gewetensvol omgaat met de belangen van burgers. Dat hij klantgericht werkt zonder in cliëntelisme te vervallen. Bij dit alles is het onduidelijk waar de verantwoordelijkheid (en risico-aansprakelijkheid) van de ambtenaar ophoudt en die van de politieke ambtsdrager begint.' (*De sorry-democratie*, 1998, pp. 245-246).

Uit de Vlaamse openbare diensten komen soortgelijke signalen. Ambtenaren vertonen de neiging om zich erg defensief op te stellen, uit schrik voor de huidige hype rond verantwoordelijkheid. Er is een vlucht in de richting van de regels. Er dreigt weer meer bureaucratie te komen. Daarom is een open discussie over de verhouding tussen politicus en ambtenaar dringend nodig.

Een zelfde bekommernis zou er moeten zijn in verband met de opmars van zelfstandige bestuursorganen. Ook hier

gaat het om een stille evolutie, die om regulering schreeuwt. Deze zogeheten zbo's hebben zowat het statuut van een deus ex machina verkregen en dat werkt wildgroei in de hand. Er is te veel onduidelijkheid over de positie van de voogdijminister. Maar ook de burger staat geregeld voor onontwarbare raadsels. Is de wet op de openbaarheid van bestuur van toepassing op deze hybride vormen van bestuur? Geldt hier de motivatieplicht? Een kaderwet zou orde kunnen scheppen, bevoegdheden afbakenen en de verantwoordelijkheid voor wat gebeurt precies vastleggen.

De privé-sector

Van Roman Herzog, president van de Duitse Bondsrepubliek, verscheen in *De Standaard* van 17 juli 1999 een artikel over wat de politiek in de 21ste eeuw aan nieuwe regels en beginselen nodig zal hebben. Eén passage komt hier echt goed van pas. Hij schrijft: 'Naast de nationale regeringen zijn transnationale spelers uit economie en maatschappij, wetenschap en cultuur, techniek en ecologie er al lang mee begonnen hun belangen en boodschappen mondiaal te behartigen. CNN, het Rode Kruis, Steven Spielberg, politicos van de Harvard Universiteit, Internet en Greenpeace – de multinationals laten we even buiten beschouwing – voeren vandaag een gedecentraliseerde en ongecontroleerde buitenlandse politiek.' Roman Herzog heeft het over belangrijke sectoren van de zogeheten neopolitiek: de multinationale bedrijven, de media, de wetenschap, de grote niet-gouvernementele organisaties. Zij zijn ook op

binnenlands vlak politiek actief en ook daar is publiek toezicht aan de zwakke kant. Daardoor valt het niet mee om hen te confronteren met hun verantwoordelijkheid in de politiek. Dat is een anomalie. Bijgevolg is er ook hier behoefte aan een herschikking van de aansprakelijkheid, zodanig dat de overheid niet langer het enige doelwit is als rekeningen gepresenteerd worden.

Gemakkelijk zal dat niet zijn, zeker niet als de hervorkaveling het bedrijfsleven en het bankwezen als bestemmingen heeft. In deze zones van het maatschappelijk leven ontstaan beslissingen die verregaande gevolgen hebben voor de hele bevolking. Hier krijgt de toekomst gestalte. De politici kunnen daarbij zelden de koers uitzetten, want zij worden meestal met voldongen feiten geconfronteerd. Op de beroepspolitici rust wél de ondankbare taak om de industriële projecten te verantwoorden en van legitimiteit te voorzien. De kerncentrales, de hoge snelheidstrein, de agro-industrie, de zware medische apparatuur, de uitbreiding van de havens zijn niet door de beroepspolitici ontworpen en gepland. Regering, parlement en partijen hebben wél hun bijdrage moeten leveren in de rechtvaardiging van deze ontwikkelingen. (Werkgelegenheid en welvaartsgroei zijn daarbij de meest gebruikte argumenten.) In feite zijn zij zo de advocaten geworden van krachten die grotendeels aan hun invloed ontsnappen. In sommige gevallen, als industriële projecten mislukken of kwalijke gevolgen hebben, moeten de politici ook het puin ruimen. Als er overcapaciteit ontstaat in de automobielsec-

tor, vraagt men dat de regering via allerlei vormen van vroegde pensionering de pijn verzacht. Dezelfde eisen zijn te horen als een reorganisatie in een staalbedrijf strandt. Milieurampen die het resultaat zijn van uit de hand gelopen innovaties in de chemische industrie worden ter bestrijding aan de beroepspolitici overgedragen.

De overheveling naar de wereld van de media van een deel van de verantwoordelijkheid voor wat er in de politiek kan ontsporen zal evenmin probleemloos verlopen. Want journalisten (en hun commerciële directies) horen niet graag zeggen, zeker niet als het van derden komt, dat zij aan politiek doen. Nog meer moeite hebben zij met de vraag om verantwoording voor de wijze waarop zij dat doen. Het verweer van de journalisten loopt over twee sporen. Zij zijn niet de producenten van politieke feiten, beweren ze, maar zetten op papier of op het scherm wat reeds in de maatschappij aanwezig is. Een tweede, vaak gehoorde, reactie is: wij, de boodschappers, worden met schuld beladen terwijl de boodschap zelf en degene die haar uitstuurt buiten schot blijven. Zo wordt verantwoordelijkheid ontweken en ontdoken.

De bevolking

Er is al een tijdje een discussie aan de gang over een nieuwe politieke cultuur. Dat debat is van meet af aan veel te restrictief opgezet. De roep om renovatie is alleen in de richting van de politici gestuurd, alsof de bevolking in haar politieke mentaliteit geen enkele correctie nodig heeft.

Vernieuwing van de politieke zeden is een operatie die ook op de burgers betrekking moet hebben. De mensen vragen de bewindslieden meer dan vroeger om rekenschap. Maar de politici zullen het niet bij een eenrichtingsverkeer laten. De inspraak die de bevolking eist en hier en daar ook krijgt, brengt aansprakelijkheid mee, zeggen zij. Bovendien zit er heel wat eenzijdigheid in de zoektocht naar wie schuld heeft aan wat er misloopt in de samenleving. Neem nu het dossier van de toegenomen onveiligheid. Inbraken, carjackings, handtasdiefstallen, klein en groot vandalisme geven de burgers de indruk, meestal ook terecht, dat we met z'n allen lijden aan een dalende bescherming van lijf en leden. De overheid wordt met de vinger gewezen. Maar de bedreiging die vandaag op ons weegt vertoont vele gedaanten. Gevaar, zeker op het fysieke vlak, vindt ook zijn oorsprong in het verkeer, in verkeerde voedingsgewoonten, in roken, in een wel zeer riskante omgang met de natuur. Als er al zoiets zou bestaan als een risicoschaal van Richter, dan zou een diefstal, hoe traumatiserend ook, minder hoog pieken dan roken of snel rijden. Het probleem is dat de neutralisering van die andere bronnen van gevaar in eerste instantie een taak van de bevolking zelf is – en niet van een of andere overheid. Ik heb de indruk dat onze fixatie, in de beschrijving van onveiligheid, op allerlei vormen van criminaliteit een wel erg comfortabele strategie is. Zo kunnen we mea culpa slaan op de borst van de beroepspolitici.

3. POLITIEK ALS CRISISBEHEER

Eerder in dit essay is erop gewezen hoe onvoorspelbaar de wereld geworden is. Dat weegt op politici en overheden. Zij moeten 'besturen in een ongekende samenleving', zoals men in Nederland zegt. Tegelijkertijd is het arsenaal aan middelen niet aangegroeid, wel integendeel. Dat brengt mee dat politiek steeds vaker een kwestie is van crisismanagement. Niet altijd en overal, natuurlijk. Het stilleggen van de rentesnieuwbal, het halen van de Maastricht-norm zijn voorbeelden van hoe in het recente verleden een vooruitziend beleid te voeren was. Maar tegenover elk van die voorbeelden staan cases waarin een crisissfeer het dominante gegeven was: de Dutroux-affaire, de dioxine-kwestie...

Een politieke crisis kan onder verschillende gedaanten tevoorschijn komen, afhankelijk van de mate van beheersbaarheid en de graad van voorspelbaarheid:

1. Een eerste type bestaat uit crisissen die én voorspelbaar én beheersbaar zijn. Dat is het droomscenario.
2. Een tweede mogelijkheid: een grootschalig probleem dat voorspelbaar is, maar wel onbeheersbaar. Een voorbeeld: het mobiliteitsinfarct dat onze samenleving in de nabije toekomst zal oplopen is voorspelbaar. De wegen zullen dichtslibben. Maar tegelijkertijd is dat een dossier dat nauwelijks beheersbaar is.
3. Een crisis die wel beheersbaar is, maar onvoorspelbaar. Er zijn, bijvoorbeeld, nog serieuze problemen te verwachten rond onze voeding. Men heeft al een tweede,

zij het mini-dioxinecrisis gehad. Op dat vlak, voor die materie, in die context zal grotere beheersbaarheid optreden. Maar daar speelt dan wel de onvoorspelbaarheid: wanneer treedt het op, waar treedt het op, onder welke vorm?

4. En tenslotte – en dat is het nachtmerriescenario – zijn er de crisissen die én onvoorspelbaar én onbeheersbaar zijn. Eén bron ligt in wat de natuur ons soms aandoet: aardbevingen bijvoorbeeld. Tevens zijn er de ‘natuur-rampen’ die door de mens zijn gemaakt. Tsjernobyl is zo’n onvoorspelbare en onbeheersbare crisis gebleken. Extreme noodsituaties vloeien ook voort uit grillige macro-economische fluctuaties: een beurscrash, een financiële crisis als gevolg van een massale opname van banktegoeden, een door de multinationale bankiers uitgelokte monetaire crisis enzovoort – allemaal vrij onvoorspelbaar en, momenteel althans, in hoge mate onbeheersbaar.

IV.

SUGGESTIES VOOR EEN DIEPGRAVEND DEBAT

Het is niet de ambitie van Forum 21 om rond de hier opgeworpen thematiek kant-en-klare antwoorden te produceren. Er is in deze tijd, gegeven het onvoorspelbare in zoveel maatschappelijke ontwikkelingen, geen plaats meer voor orakels. Wel wil de groep vragen aanreiken en ook, via de presentatie van enkele stellingen, voedsel leveren voor een publiek debat.

Wat volgt is een wat eigenzinnige selectie van de thema’s die voor zo’n brede discussie in aanmerking komen.

1. OVER CRISISMANAGEMENT IN DE POLITIEK

Politiek management van een grootschalige noodsituatie houdt onvermijdelijk de mobilisering in van al wie verantwoordelijkheid draagt. Het volstaat dus niet om, zoals dat in de nasleep van de dioxinecrisis is gebeurd, een draaiboek te schrijven waarin coördinatie tussen regeringen en parlementen, nationale en regionale regeringen, tussen nationale en transnationale instanties voorzien en mogelijk is. Men moet op een of andere manier ook andere maatschappelijke actoren, gaande van de magistratuur over de multinationale bedrijven tot de media, in dat crisismanagement betrekken.

Dan rijst wel het probleem van hoe het zit met dat vermogen van die andere partners om crisissen te voorzien, om preventief op te treden, om uiteindelijk in eigen kring eventuele aansprakelijkheid vast te leggen. Kiezen we in dit verband voor zelfregulering, bijvoorbeeld in de gemeenschap van de journalisten? Of moeten we hier niet op een of andere manier de kwaliteitscontrole ten dele in handen geven van externe beoordelaars?

Crisissen zijn ook laboratoria, er valt zeer veel uit te leren. Op voorwaarde althans dat de *learning capacity* van samenleving en politiek ook optimaal werkt. Dat vereist onder meer, eens een crisis afgelopen is, nauwkeurige rapportering en precieze debriefing van de verschillende actoren.

2. OMGAAN MET 'ACCOUNTABILITY'

Tussen 1994 en 1999 hebben in ons land achttien politieke topfiguren in het kader van echte en vermeende schandalen ontslag genomen. De kwestie van de verantwoordelijkheid in de politiek, inclusief de snelle roep om ontslag, leidt trouwens niet alleen in ons land tot grote opwinding. Deze ontwikkeling – de vraag om een grotere transparantie in het beleid – heeft tal van gunstige aspecten. Tegelijkertijd roept zij het probleem op van een evenwichtige omgang met '*accountability*'.

Er was (en er is nog steeds) in de politieke cultuur van dit land weinig ruimte voor hardnekkige vragen naar verantwoordelijkheid. Daar zijn verschillende redenen voor

te bedenken. Aansprakelijkheid ligt verspreid over vele personen, groepen en instanties. Dat ontmoedigt in aanzienlijke mate al wie op zoek wil gaan naar de morele, politieke of juridische verantwoordelijken voor een of ander debacle. Want zo'n speurtocht wordt wel erg ingewikkeld. Een ander probleem is dat het instrumentarium waarmee geoordeeld wordt over misstap, schuld en boete in de politiek momenteel nauwelijks evenwichtige maatregelen toelaat. In bepaalde gevallen is de ruimte voor ongewilde en gewilde onverantwoordelijkheid te groot. Andere reacties zijn dan weer te krachtig of te onderhevig aan vroegtijdige slijtage: de roep om ontslag, een parlementaire onderzoekscommissie, een strafrechtelijk onderzoek of een 'veroordeling' in de pers (*trial by newspaper* heet dat in de Verenigde Staten).

Rond deze problematiek is een open debat zeer zeker gewenst.

3. EEN 'HERBEWAPENING' VAN DE POLITIEK ?

Politiek is in dit eerste decennium van de eenentwintigste eeuw een bedrijf dat aan een grondige renovatie toe is, want geconfronteerd met 'een ongekende samenleving', een gedaalde slagkracht en een versplintering van macht en bevoegdheden.

Er zijn vele redenen om te blijven geloven in de wenselijkheid, zelfs in de werkelijkheid van een sterk politiek optreden. Bij wie berust anders het belangrijkste instrument in de politiek, het geweldsmonopolie? Waar wordt

beslist over de verdeling van publieke goederen, gaande van onderwijs tot pensioenen? En is het niet zo dat hoe complexer een samenleving, hoe groter de nood is aan controle en regulering? Maar vooral, als ‘de eilanden in de archipel van de politiek’ waarover dit essay reeds sprak, hun eigen beleidslogica volgen, wie gaat hun dwingen om tot concertatie te komen? Waar gebeurt de afweging van deelbelangen (economische groei versus milieuzorg, bijvoorbeeld) en waar de formulering van collectieve preferenties? Die laatste vraag wijst in de richting van een krachtig argument: dat er in de politiek behoefte is aan een plaats waar uit de veelheid aan plannen en projecten een gemeenschappelijke koers wordt afgeleid. Sommigen noemen dat het transcendente moment in de politiek. Anderen beweren dat juist in die fusie-activiteit de kerntaak, het primaat van de politiek ligt.

Wij zijn bijgevolg veroordeeld om te zoeken naar een nieuwe grammatica voor de politieke besluitvorming. Ligt ook morgen bij de beroepspolitici de taak om, op basis van wat de bevolking in verkiezingen en via andere vormen van inspraak aangeeft, de krijtlijnen te trekken waarbinnen de aandacht voor het algemeen belang kan gegarandeerd worden? Valt de klemtoon daarbij op de procedurele kant van de besluitvorming: welke democratiecodes onoverschrijdbaar zijn, hoe de afweging van deelbelangen verloopt en waar de formulering van collectieve preferenties gebeurt? Over de inhoud van het beleid zou dan beslist worden in de diverse eilanden van de politieke archipel, zij

het in bepaalde gevallen na ruggespraak met regering en parlement. De Franse socioloog Michel Crozier formuleerde die stelling in een Amerikaans tijdschrift als volgt: *‘governments have to invent a new logic (...), from the material to the relational.’* Het vastleggen van wat besluitvorming in een democratische samenleving hoort te zijn, is de kerntaak van de beroepspolitici, niet het eigenmachtig beslissen in elk beleidsdossier. Frissen heeft voor zo’n systeem de wat dure term ‘meta-sturing’ bedacht. Dat betekent dat de overheid voor de politieke besluitvorming ten aanzien van, bijvoorbeeld, het bedrijfsleven alleen de verkeersregels vastlegt. Zij rijdt niet zelf.

Is dat toekomstbeeld te vaag? Is het een te roekeloze interpretatie van enkele trends? Is het een utopie of de onrijpe vrucht van social science fiction? Vermoedelijk is het wel iets van dat alles. Een aanwijzing dat de toekomst wellicht al begonnen is, ligt in de snel aan populariteit winnende formule van de covenanten, quasi-contracten tussen de regering en een of andere maatschappelijke sector. Die nieuwe rechtsfiguur kan betrekking hebben op de uitstoot van schadelijke gassen, op aspecten van ruimtelijke ordening, op het weren van pvc in verpakkingsmateriaal, op bescherming van werkgelegenheid. Het procédé houdt in dat de overheid niet zelf de concrete inhoud van een beleid bepaalt, maar wél enkele lijnen uitzet en waarborgen vraagt inzake de wijze waarop de besluitvorming verloopt en inzake de implementatie van wat afgesproken is. Deze vorm van horizontaal bestuur werkt op basis van een part-

nerschap, een politieke versie van *living apart together*, tussen (nationale en supranationale) parlementen en regeringen aan de ene kant, de particuliere of semi-particuliere sector aan de andere kant.

Als epiloog bij dit eerste thema: is het niet van zeer groot belang dat politici, journalisten en de top van vakbonden en sociaal-culturele organisaties een meer realistisch beeld van het politiek bedrijf gaan uitdragen? Een beeld waarin de oude en vooral nieuwe beperkingen van de politiek in duidelijke bewoordingen worden aangegeven? Is zo ‘Gullivers probleem’ niet minstens ten dele op te lossen? De huidige onrealistische verwachtingen ten aanzien van de politiek – leveranciers van talloze frustraties bij de bevolking – kunnen dan wellicht enigszins getemperd worden.

4. DE LESSEN VAN DE EURO-OPERATIE

Het ziet er naar uit dat het transnationale vlak aan de ene kant, het regionale (of zelfs lokale) vlak aan de andere kant de locaties zijn waar, politiek gezien, een nieuwe dynamiek tot ontwikkeling is gekomen. De Europese Unie, de Verenigde Naties, het nieuwe Permanente Strafhof, het Internationaal Muntfonds en de Wereldbank (die laatste twee met een weliswaar ernstig democratisch deficit) zijn de vindplaatsen van politieke innovatie. Tegelijkertijd ontpoppen regio’s en gemeenten zich als politieke entiteiten waar vernieuwing mogelijk blijkt.

Het zal wel geen toeval zijn dat juist op beide niveaus

(het transnationale en het subnationale) voorbeelden te vinden zijn van operaties waarin politieke overheden wél krachtdadig en met succes konden optreden. De invoering van de euro is één illustratie. Op het lokale vlak valt op, bijvoorbeeld, hoe snel de toch wel ingrijpende maatregelen met betrekking tot het sorteren van huisvuil door de bevolking zijn aanvaard. De twee voorbeelden zijn van een erg verschillende orde en belang, maar ze roepen wel dezelfde vragen op. In welke omstandigheden werkt het primaat van de politiek? Welke rol spelen transparantie en communicatie? Vallen er uit deze voorbeelden scenario’s te bedenken die in andere problemen en dossiers te gebruiken zijn?